LATEINAMERIKA 08.02.2017 | Sandra Weiss

NAFTA neuverhandeln? Muy bien.

Tatsächlich birgt Trumps Protektionismus goldene Chancen für Mexiko.

Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) sei nicht verhandelbar – an diesem Mantra hielt die mexikanische Regierung selbst dann noch fest, als Donald Trump im November 2016 bereits gewählter Präsident der USA war. Zunächst verständlich: Ist Mexiko doch der Hauptgewinner des 1994 geschlossenen Vertrags. Seither hat das Land seine Wirtschaft umstrukturiert und führt nicht mehr hauptsächlich Erdöl aus wie in den 1980er Jahren, sondern auch Industrieerzeugnisse.

Mexiko liegt inzwischen auf dem 15. Platz der größten Volkswirtschaften weltweit. Seit 1994 sind die mexikanischen Exporte in die USA von 51,8 auf 296 Milliarden US-Dollar geklettert, die Handelsbilanz ist positiv. Es entstanden jedes Jahr hunderttausend Arbeitsplätze in der Fertigungsindustrie – die sogenannten Maquila-Betriebe – entlang der Grenze. Automobilkonzerne wie Volkswagen und Nissan bauen wegen der niedrigeren Kosten in Mexiko ihre Wagen für den US- und den Weltmarkt. Mexiko entwickelte sich so zum viertgrößten Automobilexporteur weltweit. Zu den NAFTA-Gewinnern gehören auch mexikanische Unternehmen wie der Brothersteller Bimbo, der Mehl- und Tortilla-Produzent Maseca sowie diverse Bier- und Tequila-Firmen, die ihre Waren nicht nur an die 34 Millionen Mexikaner in den USA verkaufen, sondern zum Teil weltweit exportieren. Und gerade in dem Moment, in dem der Transformationsprozess positive Früchte trägt, soll alles wieder anders werden?

Die Spielregeln gelten nur so lange, wie sie von allen – insbesondere den Mächtigen – akzeptiert werden.

Die Spielregeln gelten nur so lange, wie sie von allen – insbesondere den Mächtigen – akzeptiert werden, musste Mexiko als harte Lektion der Realpolitik lernen. Und da der dritte NAFTA-Partner Kanada keine gemeinsame Front gegen Trump eröffnen wollte, blieb den Mexikanern nichts anderes übrig, als zähneknirschend in Neuverhandlungen einzuwilligen. Welche Strategie die Unterhändler dabei am besten

fahren sollten, ist derzeit Stoff hitziger Debatten unter Wirtschaftsfachleuten und Diplomaten. Ob man das Gesamtpaket aufschnürt oder nur einzelne Aspekte neu verhandelt, ob auch Sicherheit und Migration aufgenommen werden sollten, ob rasche Ergebnisse oder eher Hinauszögern mit gleichzeitigem Androhen von Klagen vor der Welthandelsorganisation (WTO) und dem Aufbau einer lateinamerikanischen Widerstandsfront die schlauste Taktik seien, wird diskutiert.

Freihandel kein Allheilmittel für Entwicklung

Wenig geführt hingegen wird die Debatte um Inhalte. Denn dann müsste auch die weniger schöne Seite von NAFTA aufs Tapet kommen. Die Idee, NAFTA neu zu verhandeln, hatten mexikanische Arbeiter und Bauern schon lange vor Trump, denn sie empfanden sich als Verlierer des Freihandels. Arbeiter klagten über Billiglöhne – noch immer verdienen sie in den USA im Schnitt sechsmal mehr als in Mexiko – und ausbeuterische Arbeitsverhältnisse, Bauern über den Einfall subventionierter Agrarprodukte aus den USA, mit denen sie nicht konkurrieren können. Sicher, es gibt auch in der Landwirtschaft Gewinner: Exportschlager wie Avocados, Limonen oder Beeren. „Aber nur 15 Prozent aller landwirtschaftlichen Betriebe arbeiten für den Export“, sagt Víctor Suárez, Präsident der Vereinigung zur Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte Anec. „Auf sie konzentrieren sich die staatlichen Subventionen, während die 85 Prozent Kleinbauern, die weniger als fünf Hektar bewirtschaften, als unproduktive Arme gelten und höchstens Sozialhilfe bekommen.“ Früher gab es Suárez zufolge eine staatliche Ankaufstelle für Agrarprodukte, die Preisschwankungen auffing. Sie wurde wegen NAFTA aufgelöst. „Jetzt hängen wir von den Zwischenhändlern und den Großmärkten ab, die die Preise drücken.“ Derzeit setzen sich die Bauern vehement zur Wehr gegen das, was sie als den finalen Dolchstoß empfinden: den Druck der US-Konzerne – allen voran der inzwischen von Bayer übernommene Saatguthersteller Monsanto –, genveränderte Agrarpflanzen zuzulassen. Bisher konnten kritische Bauernorganisationen die Zulassung vor Gerichten verhindern, doch von der Regierung immer wieder erlaubte Experimentierfelder und Schmuggel gentechnisch veränderten Saatguts machen sie mürbe.

„Für mich sind die US-Firmen die eigentlichen Gewinner von NAFTA, denn sie bekamen durch NAFTA Investitionssicherheit plus billige

Arbeitskräfte“, sagt die Professorin für Internationale Beziehungen am Colegio de San Luis Potosí, Cecilia Costero. Für Mexiko habe sich die Abhängigkeit von den USA erhöht, außerdem habe der informelle Sektor zugenommen. Zwar seien die ausländischen Investitionen um 500 Prozent gestiegen seit NAFTA, doch sie gingen nur in wenige Bereiche wie die Manufaktur, Textilien, Biochemie, Autobau und Luftfahrt, und nur in einige Regionen des Landes. „Das hat die Ungleichheit verschärft.“ Die Regierung betrachtet laut Costero den Freihandel als Entwicklungsmodell, aber die Realität sei viel komplexer. Inzwischen setzt Mexiko 80 Prozent seiner Exporte in den USA ab, aber die Exportwirtschaft bietet nur wenige feste Arbeitsverhältnisse: Rund 58 Prozent aller Mexikaner sind informell tätig, meist im Handel, ohne feste Arbeitszeiten oder soziale Absicherung (Statistikinstitut Inegi). Ökonomen geben außerdem zu bedenken, dass trotz NAFTA die mexikanische Wirtschaft nur langsam gewachsen sei – durchschnittlich zwei Prozent pro Jahr. Die Zahl der Milliardäre hat sich seit 1994 von zwei auf 27 gesteigert, während die Armut nur leicht zurückging von 52,4 Prozent der Bevölkerung auf 46,2 (Zahlen: Coneval, Forbes).

Mehr Bildung, mehr Institutionen

NAFTA hat also für den Großteil der Bevölkerung nicht den erhofften Fortschritt gebracht. Nachzuverhandeln ergibt Sinn. Costero zufolge sind beispielsweise die Vereinbarungen zum Investitionsschutz aus Kapitel 11 problematisch. Bei umweltschädlichen Investitionen wie Bergbau oder Müllentsorgung komme es immer wieder zu Konflikten; die Schiedsgerichte, die dafür zuständig seien, hätten meist gegen Mexiko geurteilt. Mexiko und die USA sind inzwischen auch durch die Migration so sehr miteinander verwoben, dass es Costero zufolge ratsam wäre, über gemeinsame Institutionen nach dem Vorbild der Europäischen Union nachzudenken. Auch ein gemeinsamer Arbeitsmarkt wäre vielen Ökonomen zufolge sinnvoll. Liberale Handelsexperten wiederum fordern, NAFTA noch auszuweiten, zum Beispiel auf Energie, die damals auf Wunsch Mexikos außen vor blieb, oder auf neue Kommunikationstechnologien, die es damals noch nicht gab.

NAFTA hat also für den Großteil der Bevölkerung nicht den erhofften Fortschritt gebracht.

Der ehemalige Wirtschaftsminister Luis Ernesto Derbez findet, dass Mexiko als Niedriglohnland keine Zukunft habe und mehr auf Design und Qualität setzen müsse. Doch dazu braucht man staatliche Industrie- und Technologieförderung. „Freihandel ohne parallele Maßnahmen wie eine Industriepolitik schafft Ungleichgewichte“, warnt auch die

Beraterfirma Consultores Internacionales. Dass sich Mexiko nun verstärkt auf andere Märkte ausrichten will, komme zwar spät, sei aber grundsätzlich richtig. Auch vorübergehende Schutzzölle auf bestimmte US-Produkte – wie Getreide oder Äpfel – als Antwort auf Trumps Zölle, halten Ökonomen für denkbar.

Die Unternehmer fordern ihrerseits bessere Rahmenbedingungen: weniger Bürokratie, billigere Kredite, geringere Energiekosten und besser ausgebildete Arbeitskräfte. Immerhin letzteres soll die unter Präsident Enrique Peña vorgenommene Bildungsreform und die Einführung einer dualen Ausbildung nach deutschem Modell gewährleisten. Zwar stieg die Zahl der mexikanischen Studenten von 1994 von 10 auf 35 Prozent der Bevölkerung, doch die Qualität der Bildung lässt noch zu wünschen übrig. Darüber hinaus ist in einem Land, in dem der Staat einen gesetzlichen Mindestlohn festlegt, der laut der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika (CEPAL) unter der Armutsgrenze liegt und zu den niedrigsten in Lateinamerika gehört, eine Lohnkorrektur dringend nötig. Das würde vielleicht den einen oder anderen Investor ärgern, aber vermutlich nicht auf Dauer, wie das Beispiel Brasilien zeigt. Dort liegen Löhne und Sozialausgaben deutlich höher. Eine solche Maßnahme würde nicht nur die interne Nachfrage erhöhen, sondern vielleicht auch die Bevölkerung mit NAFTA versöhnen. „Wir stehen am Scheideweg“, sagt Eda Jaime von der Organisation „México evalúa“. „Entweder packen wir den Stier jetzt bei den Hörnern, oder wir bleiben in der Entwicklungsfalle.“



Sandra Weiss
Mexiko-Stadt

Sandra Weiss ist Politologin und ehemalige Diplomatin. Als freie Lateinamerika-Korrespondentin schreibt sie unter anderem für *Die Zeit* und *Die Welt*.